

García, Lucía B.; Di Marco, María Cecilia; Zelaya, Marisa

Las políticas universitarias argentinas en el escenario global de fines del siglo XX e inicios del XXI

VII Jornadas de Sociología de la UNLP

5 al 7 de diciembre de 2012

CITA SUGERIDA:

*García, L. B.; Di Marco, M. C.; Zelaya, M. (2012) Las políticas universitarias argentinas en el escenario global de fines del siglo XX e inicios del XXI [en línea]. VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2012, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:
http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1972/ev.1972.pdf*

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar> <http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

VII Jornadas de Sociología de la UNLP

"Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales"

La Plata, 5, 6 y 7 de diciembre de 2012

Mesa 34: Homo Academicus. Universidad, conocimiento, políticas y actores

Eje temático: Políticas públicas hacia las universidades

Las políticas universitarias argentinas en el escenario global de fines del siglo XX e inicios del XXI.

García, Lucía B. UNCPBA (lgarcia@fch.unicen.edu.ar)

Di Marco, Ma. Cecilia UNPBA (cecidim@speedy.com.ar)

Zelaya, Marisa UNCPBA (marisazelaya@gmail.com)

NEES-FCH-UNCPBA

1. Introducción

Este trabajo tiene como propósito presentar avances propios y de otros estudios sobre los contenidos de las agendas gubernamentales, al mismo tiempo que sintetiza otras tendencias de cambio para transformar la universidad argentina en el marco de las reformas de la educación superior de finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, considerando la evaluación como expresión clave del nuevo poder regulatorio del Estado hacia la universidad en un escenario global. En este sentido, se resaltan el protagonismo que cobró la internacionalización, transnacionalización y comercialización de los servicios educativos, en el marco de los cuales se impuso la lógica de la racionalidad del mercado en los procesos de integración económica regional.

Dichos avances se encuadran en el proyecto de investigación "Políticas de Educación Superior: entre la crisis del Estado Social y el auge del neoliberal. Docencia, investigación y gestión en la universidad argentina",¹ en desarrollo durante los años 2009-2012. Cuyo

¹ Radicado en el Núcleo de Estudios Educativos y Sociales, bajo la Dirección de Lucía B. García y la participación de las investigadoras Cecilia Di Marco y Marisa Zelaya, acreditado en el Programa de Incentivos del Ministerio de Educación Nacional (2009-2011).

objetivo general consiste en identificar y caracterizar las configuraciones de las políticas de educación superior desarrolladas en nuestro país entre mediados de los setenta y el primer decenio del siglo veintiuno.

2. Mundialización, globalización, internacionalización y agenda universitaria en América Latina entre fines del siglo XX y comienzos del XXI

Durante las últimas décadas del siglo veinte resultó habitual hallar en la literatura de las ciencias sociales la permanente referencia a procesos de mundialización y globalización de la economía, las finanzas y la información en el contexto de las transformaciones del sistema capitalista de países centrales y periféricos.

En dicho marco y con el auge del neoliberalismo fue claramente visible la injerencia de los organismos internacionales en la construcción de las agendas de las reformas educativas, en las cuales la evaluación de la calidad de la educación resultó uno de sus tópicos centrales, convirtiéndose en objeto de política en la mayoría de los países occidentales.

En los documentos de UNESCO se utiliza la categoría mundialización en lugar de globalización si bien ambas remiten en general al mismo fenómeno. Chiroleu y Vilosio (2007) aluden a ciertas divergencias en el uso de tales categorías pues para algunos autores globalización tiende a privilegiar los aspectos económicos mientras que mundialización refleja la diversidad de influencias que se manifiesta en la sociedad, la cultura, la economía. Estas autoras mencionan “cuatro elementos fundamentales de la mundialización: a) la importancia creciente de la sociedad y de la economía del saber; b) el establecimiento de nuevos acuerdos comerciales que abarcan el comercio y los servicios de educación superior; c) las innovaciones relacionadas con las técnicas de la información y la comunicación y d) la importancia atribuida a la función del mercado y a la economía de mercado” (2007: 66).

Asimismo la internacionalización es otra noción que si bien suele tener diferentes definiciones generalmente se refiere a un proceso, es decir, es entendida como esfuerzo continuo y sostenido denotando evolución y cualidad de desarrollo. Cuando se trata de internacionalización de la educación superior “se alude al desarrollo de una transformación,

transversal a todas las esferas de acción del sistema, lo cual permite un mayor nivel de apertura global frente al surgimiento de nuevos métodos y proveedores de educación que atraviesan las fronteras nacionales. Esta temática es abordada especialmente por UNESCO y OCDE”. (Chiroleu y Vilosio, 2007: 65).

Tal vez resulta menos frecuente encontrar enfoques de dichos procesos desde la perspectiva de la circulación internacional y la formación de cuadros dirigentes,² problema que no es nuevo en la investigación social pues fue parte de la formación de las elites intelectuales tanto en América Latina como en Europa. Bittencourt (2011) plantea que esta línea de estudios fue formulada por Bourdieu y desarrollada por Dezalay y Garth.³ Bourdieu abordó a los científicos sociales y sus responsabilidades como productores de discursos legítimos, analizando los riesgos de la importación de ideas y teorías sin considerar las condiciones de su producción original, es decir, al ser importadas sin su contexto pueden transformarse en instrumentos de dominación y “se convierten de instrumento para la solución de un problema históricamente localizado, en elementos de doctrina con pretensiones de universalidad” (Bittencourt, 2011:13).

Advierte esta autora que el proceso de importación/exportación de ideas y de intelectuales involucra un conjunto de intereses individuales y de ciertos grupos a la par que forma parte de las políticas estatales. Como es sabido la modernidad se construyó bajo la hegemonía europea especialmente de Francia, Inglaterra, España y Portugal pero luego de las dos guerras mundiales el centro hegemónico europeo fue sustituido por el de Estados Unidos, lo cual requirió un largo camino de elaboración de esa legitimidad americana para poder ejercer la conducción de la política internacional, alterando así no sólo la geopolítica sino también el paradigma mismo de gobernanza. Proceso éste en el cual jugaron relevante

² En esta dirección se desarrolló la investigación “Circulación Internacional y Formación de Cuadros Dirigentes” en la Universidad Estadual de Campinas, entre los años 2006-2011; proyecto que coordinara Leticia Bicalho Canedo y que financiara FAPESP (Brasil). Otra línea de indagación con orientaciones coincidentes viene siendo desarrolladas desde hace varios años en Argentina. Algunas de sus publicaciones se reúnen en el texto compilado por Neiburg, F. y Plotkin, M. *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós, 2004.

³ Dezalay, Yves et Garth, Bryant, « Les usages nationaux d’une science « global » : La diffusion de nouveaux paradigmes économiques comme stratégie hégémonique et enjeu domestique dans les champs nationaux de reproduction des élites d’État », CSE/EHESS, (mim), 2006.

papel los intelectuales, las universidades, los gobiernos y grandes aparatos políticos (iglesias, sindicatos, organizaciones de diverso tipo).

Algunos historiadores, como es el caso de Cooper (2001) y en consonancia a los desarrollos teóricos de Bourdieu y otros autores, proponen estudiar la globalización desde perspectivas alternativas a aquéllas que enfatizan el cambio sobre el tiempo pero que permanece ahistórico y que si bien parecen referirse al espacio acaban encubriendo los mecanismos y las limitaciones de las relaciones espaciales. En tal sentido señala que si bien se trata de un término cuyo significado no es claro y sobre el cual existen desacuerdos sustanciales, existe la necesidad de comprender la interconexión de diferentes partes del mundo, explicando los nuevos mecanismos que dan forma a los movimientos de capital, gentes y cultura y a su vez la necesidad de explorar las instituciones capaces de regular dichos movimientos transnacionales. En esta dirección sostiene que en los actuales debates sobre globalización lo que falta es la profundidad histórica de las interconexiones y un análisis preciso de las estructuras y los límites de los mecanismos de conexión.

La literatura especializada postula que en el caso de la enseñanza superior, dado el carácter estratégico que adquieren las universidades en el “capitalismo del conocimiento”, ha sido especialmente relevante la incidencia de los organismos internacionales en la orientación de las reformas académicas. Al respecto, las ya citadas Chiroleu y Vilosio destacan tanto el papel de organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial (en adelante, BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante, BID) como organizaciones internacionales de cobertura global o regional, tales como UNESCO y OCDE, bloque regional de peso internacional. Sus documentos versan sobre aportes de la educación superior al desarrollo económico, las relaciones estado-universidades, los modelos de financiamiento en el marco de los nuevos procesos característicos del presente siglo: las sociedades del conocimiento. Estos son “a la vez causa y consecuencia de la expansión de la educación superior transnacional y la conformación de un gran mercado en el sector, visible ya –en algunas regiones- desde mediados de los años noventa. Por otra parte, la reducción del financiamiento público en este nivel educativo, hace que ésta sea una vía ineludible para la expansión del mismo en procura de atender los requerimientos en materia de conocimientos propios de nuestro tiempo.” (Chiroleu y Vilosio, 2007: 58). En suma, las autoras concluyen que las orientaciones de estos organismos mantienen continuidades con

lo sostenido en los años noventa y, en tal sentido, para los gobiernos resulta primordial asegurar la calidad como forma de controlar los efectos generados por la irrupción de nuevos proveedores del servicio educativo.

En muchos países latinoamericanos las recomendaciones y sugerencias de cambio para la educación superior desplegadas durante las décadas de 1980-1990 con la presencia de asesores y consultores externos, en el marco del Estado Evaluador, respondieron a lo que se ha dado en llamar la “tercera generación de reformas” de carácter exógeno. Se caracterizan por un vuelco hacia la “autonomía evaluada”, en estrecha vinculación con la crisis del modelo de Estado Social o Benefactor, los requerimientos de una mayor competitividad y la construcción de un nuevo orden cultural bajo el advenimiento del neoliberalismo (Krotsch, 2001; Arocena, 2004; Aboites, 2008; Chiroleu, 2010).

La universidad en Latinoamérica vive un momento tan peculiar y necesario de redefiniciones profundas que el investigador mexicano en educación superior Hugo Aboites (2008) lo considera equiparable al de la Reforma Universitaria de 1918. En su opinión la encrucijada universitaria actual proviene de cuatro dinámicas encontradas vinculadas a la conducción, es decir, la visión global de hacia dónde debe llevarse a la universidad, y al gobierno, esto es, la toma de decisiones cercanas a la cotidianeidad, al nivel de sistema o de institución; encrucijada polarizada por el enfrentamiento entre la corriente neoliberal y la emergente de los movimientos sociales. La primera de las dinámicas se vincula a la herencia de una universidad construida en el siglo anterior, que se pensó fundamental para el desarrollo de un país e impactó en la construcción de las naciones y en la esperanza de movilidad social, nutriendo aún los imaginarios de fuertes movimientos sociales. La segunda proviene de las fuertes presiones e iniciativas neoliberales, que estuvieron precedidas por las dictaduras con sus secuelas y la crisis de la deuda. La tercera dinámica la denomina del estancamiento generándose en las universidades profundas crisis de identidad y propósitos ante el intento de imposición de la reforma neoliberal, ante lo cual las instituciones académicas no tienen un proyecto claro de futuro ni una direccionalidad; en síntesis, una grave crisis de conducción. Por último identifica que la resistencia al neoliberalismo está haciendo surgir movimientos con visiones diferentes y proyectos concretos que enriquecen el horizonte de la educación superior; por ejemplo, los campesinos del MST en Brasil y madres de Plaza de Mayo en Argentina.

También desde una perspectiva crítica a la situación universitaria latinoamericana de los últimos años la investigadora argentina Adriana Chiroleu advierte que los gobiernos de Argentina, Brasil y Venezuela han conformado sus agendas de gobierno en la educación superior privilegiando el desarrollo de algunas temáticas coincidentes que en cada caso combinan de manera singular asignaturas pendientes del sector, tales como la ampliación de la cobertura y la inclusión de la diversidad social, con políticas establecidas en los años noventa, como es la evaluación de la calidad. Esto significa que “si el objetivo es reducir las desigualdades sociales en sociedades cristalizadas como las de América Latina, se hace urgente repensar las agendas de educación superior regionales desde la perspectiva del compromiso social, procurando privilegiar de manera conjunta tanto la excelencia como la inclusión” (Chiroleu, 2010: 16).

En nuestra visión, y coincidiendo con este análisis de Chiroleu, consideramos que las agendas para la educación superior latinoamericana en esta primera década del siglo XXI resultan ser menos progresistas que las desarrolladas en otros ámbitos de la agenda pública pues aún mantienen a la evaluación y acreditación como eje articulador de las políticas para el sector. En este primer decenio, en el cual muchos países de nuestra región emprendieron la búsqueda y afianzamiento de sus proyectos nacionales, tal vez resurjan las esperanzas que materialicen con fuerza nuevos proyectos universitarios. Como expresara Aboites, recreando el ideario reformista del 18, “los fracasos del neoliberalismo en las universidades son las semillas de una nueva hora de la universidad latinoamericana” (2008: 59).

3. Regulaciones del Estado en la educación superior en Argentina: continuidades y rupturas

En los últimos años asistimos a una compleja relación entre Estado, mercado y sociedad, como referimos en el anterior apartado, en respuesta a las pautas de reconversión productiva⁴ y globalización de la economía.

A comienzos de los noventa Brunner (2006) enunciaba el nacimiento de un nuevo contrato social entre las instituciones de educación superior, la sociedad y el gobierno con pivote en

⁴ Las pautas centrales de la reconversión productiva se pueden resumir en: introducción acelerada de nuevas tecnologías (informática, automatización, robotización) que reduce el costo del factor trabajo en la producción, uso de nuevos materiales que reducen el costo de los insumos, transformación de los procesos de trabajo, entre otros rasgos de lo que constituye un modo de regulación “posfordista” de las relaciones entre trabajo y capital. (Emmerich, G.E: 1996: 1:2)

dos ejes. Por un lado, una nueva relación entre las partes, caracterizada como relación de evaluación, que sustituye a la vieja basada en un débil poder de control administrativo del estado. Esta situación significa la adopción de procedimientos de evaluación para las instituciones ya establecidas y de acreditación para asegurar la solvencia académica de los buenos establecimientos. Por otro lado, un nuevo sistema de financiamiento que supone para las instituciones diversificar sus fuentes de ingreso y para el Estado distribuir recursos en función de objetivos y metas convenidas.

De modo que los sistemas educativos a nivel internacional y nacional fueron objeto de diferentes reformas, en el marco de la reestructuración del estado y de su administración; en especial, la coordinación y control de la acción educativa en el sistema y en las instituciones.

Las redefiniciones en materia de políticas universitarias fueron entendidas como fuentes de regulaciones que se instalan en la educación superior. La noción de regulación tiene una polisemia de sentidos vinculada con sus diferentes orígenes y contextos político-administrativos y lingüísticos.

Para Barroso (2004) la propagación del concepto de regulación en el campo educativo usualmente está relacionado al objetivo de consagrar simbólicamente otro estatuto a la intervención del Estado en la conducción de las políticas públicas.

Así es como diferentes autores en Europa y en Argentina -Barroso (2004; 2005; 2011), Ball (2002; 2004), Miranda (2006; 2011), Feldfeber (2009), entre otros- han recurrido a este concepto para aproximarse al análisis de los problemas asociados al gobierno de los sistemas en los procesos de reforma y cambio educativo de las últimas décadas.

Miranda (2011) retomando a Barroso sostiene que el uso del concepto de regulación refiere a la explicación de las nuevas formas de intervención del Estado en la conducción de las políticas públicas. En la tradición francesa, Dupriez y Maroy (2000) definen regulación como *“conjunto de acciones puestas en marcha por una instancia (gobierno, jerarquía de una organización) para orientar las acciones y las interacciones de los actores sobre los cuales posee una cierta autoridad”*. Esta definición subraya las dimensiones de coordinación, de control y de influencia ejercida por quienes detentan la autoridad legítima. Además, los autores mencionados incluyen otras dimensiones de la regulación que permite reconocer en sistemas complejos, como el sistema educativo, *“una pluralidad de fuentes,*

de finalidades y modalidades de regulación en función de la diversidad de actores involucrados, de sus posiciones, de sus intereses y estrategias” (Barroso, 2005).

Los mencionados autores franceses (Maroy, Van Zanten, Dupriez) centran sus análisis en los nuevos modos de regulación de los sistemas de enseñanza fundados en el ajuste entre la oferta y la demanda y la evaluación externa e interna de resultados. Así algunos autores enfocan sus análisis en la visión que impregnó el pensamiento de los ´90, por ejemplo, en la concepción de la evaluación desde una perspectiva económica de la educación, en el marco del neoliberalismo.

Por último, Yves Dutercq y Agnes Van Zanten (2001) sostienen que la noción de regulación remite a los cambios en los modos de orientación, de coordinación y control de los sistemas educativos, pero también a las transformaciones en la mirada de los investigadores sobre la acción pública. Además de la regulación basada en resultados, otro tipo de regulación reconocida por estos autores es la regulación normativa, que trasciende las estrategias individuales y colectivas pues se refieren al papel de lo normativo en el proceso regulatorio.

Atender a la dimensión normativa conlleva precisar que una ley no es una política, sino un instrumento de la política. La política entendida como “un modo de intervención sobre una determinada realidad con el objeto de provocar un cambio, en este caso, en las instituciones y en el sistema de educación superior” (Miranda: 2008,187). De esta manera, se considera al proyecto político como un intento de intervención consciente sobre la realidad social, entendida como un proceso del cual el fenómeno social de la educación forma parte.

Resulta bastante conocido que durante la década de 1990, como la mayoría de los países, la Argentina no estuvo ajena al proceso de reestructuración de su sistema de educación y, en especial, el nivel superior universitario. Esto permite situar y comprender los principales indicadores y tendencias de cambio que estaría asumiendo la universidad, a partir de diversas formas de intervención estatal que se vincularon con diversos desplazamientos y determinadas modos de regulación.

Así fue que a partir de 1993 se desarrolló una política pública, promovida por organismos especialmente creados, que se construyó sobre la base de un paquete de medidas y propuestas cuyo núcleo político-ideológico lo constituye *la evaluación* (Krotsch, 1993, Araujo, 2003). Este proceso se formalizó a través de la Ley de Educación Superior N°

24.521/95. Esta última legalizó la evaluación, así como los organismos que “a través de sus funciones de dirección, coordinación y evaluación de las instituciones de educación superior, descentralizan el poder estatal en la gestión de las instituciones: el Consejo de Universidades, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) y la Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).”(Araujo, S, 2003:128).

Esta nueva relación entre Estado y universidad ha sido comprendida en el marco del advenimiento de lo que suele denominarse “Estado Evaluador”. Musselin (2001) define al Estado Evaluador como el Estado Regulador, haciendo referencia al modelo de la supervisión, de la evaluación, de la regulación. Este modelo descansa sobre una delegación hacia las universidades de la gestión de las tensiones y de las prioridades entre la Ciencia y la Sociedad, y sobre un rol tutelar que consiste en “corregir”, más que “dirigir”, en “incentivar o desalentar.”⁵

Es en este contexto que se van modificando algunos códigos del pensamiento educativo y emergiendo: la calidad de la educación, la excelencia académica, la eficiencia y eficacia del sistema educativo. Todas estas cuestiones representan el “texto” en el que se conforma el planteamiento de evaluación educativa, tema que en el próximo apartado será motivo de análisis en el caso de una universidad singular, la UNCPBA.

En ese sentido se podía concluir que “lo que se está diseñando es un sistema de reglas para la regulación a la distancia de un mercado universitario en el que posiblemente se tienda a suprimir algunas de las barreras que distinguían tradicionalmente lo público de lo privado” (García, L., 1996:6).

En consecuencia, la comercialización del conocimiento científico se presenta como uno de los lados más visibles de las alteraciones que desestabilizaron el modelo de conocimiento y dieron lugar al surgimiento de otro modelo pluriuniversitario. Santos (2005) destaca que el conocimiento ya no es exclusivo monopolio de la universidad. Asimismo, estos procesos han llevado a la pérdida de prioridad del bien público universitario en las políticas públicas y al consiguiente *desfinanciamiento* y *descapitalización* de las universidades públicas.

⁵ Citado en Chiroleu e Iazzetta, 2005:33.

Por su parte Pérez Lindo (2000) sostiene que las universidades tienen un rol subordinado frente a las multinacionales, puesto que éstas se presentan como actores estratégicos aptos para definir intereses universales, intereses que siempre salvaguardan el propio interés.

Varios de los autores citados reflexionan sobre dos transformaciones que caracterizan las últimas décadas transcurridas: la disminución de la inversión del Estado en la universidad pública y la globalización mercantil de la universidad, “como dos caras de la misma moneda” (Santos, 2005). En cuanto a la primera característica se afirma que la educación superior está transitando un período en el cual la inversión por parte del Estado es reducida. En el ámbito internacional desde fines de los años 1970 la inversión universitaria presenta una marcada tendencia a estancarse o a declinarse. En consonancia se confirma esta tendencia, en los casos de: África, América Latina, el Caribe, diversas zonas de Asia, Malasia, Singapur, asimismo Estados Unidos⁶ (Duberstat, 2010:61) entre otros países, donde la universidad sufrió la ofensiva de las políticas neoliberales. Producto de estas, se desarrollan los procesos de desinversión, desregulación y privatización⁷.

En un sentido más amplio Santos señala que la crisis de la universidad pública por vía de la descapitalización es un fenómeno global, aunque sean significativamente diferentes sus consecuencias en el centro, en la periferia o en la semiperiferia del sistema global.

Frente a este panorama de desinversión y descapitalización se introdujeron nuevos mecanismos de distribución del presupuesto público en las universidades. De modo que investigadores de la temática en el caso europeo, como Neave y Van Vught (1994), propusieron que se intentaba reemplazar al estado “benefactor”, quien le otorga subsidios a las universidades sin otro tipo de fiscalización que la meramente contable-financiera, por el estado “evaluativo”. Este último persigue la garantía pública (accountability) por el uso de los fondos del estado y promueve la introducción de mecanismos de distribución del presupuesto en función de asignaciones competitivas ligadas al desempeño y al resultado, por ende, se incorporan criterios e indicadores de eficiencia de las instituciones.

⁶ Véase Duberstadt, J (2010) “Los costos crecientes de la excelencia académica y los recursos limitados”, en La universidad para el Siglo XXI, UNP- Colección de Educación Superior, Buenos Aires.

⁷ Un claro ejemplo es que en 1950 existían en el caso de América Latina y el Caribe unas 75 universidades, casi todas ellas públicas; en 1995 habían pasado a 300 públicas y 400 privadas. (López Segrera, 2006:35)

4. La evaluación en la UNCPBA como expresión del nuevo poder regulatorio estatal

Como ya se ha expresado en el punto anterior las nuevas políticas priorizaron los problemas de la calidad y la eficiencia, si bien, como sostuvo Krotsch (2002), cabe recalcar el carácter fuertemente incremental, negociado y pragmático en el desarrollo de dicha política, lo que dificultó distinguir de manera clara los distintos momentos en los que se desplegó. Sin embargo, el autor distinguió tres periodos.

En el primero los debates estuvieron cargados de enfrentamientos, transformando en públicas una serie de cuestiones que fundamentalmente atañen a la legitimidad de las universidades nacionales, promoviendo de hecho el reemplazo de la confianza sobre la que se basaba la relación entre universidad y sociedad por otros mecanismos de rendición de cuentas, entre otros, la equidad y el arancelamiento de los estudios. El segundo, delimitado por la creación de la SPU -a principios de 1993- hasta 1997, con el recambio de su titular; período en que coinciden la elaboración y la ejecución de políticas de educación superior. En el tercero, la evaluación fue el eje ideológico-político.

4.1. El Programa de Evaluación Institucional en la UNCPBA (1994-1999).

Fue en el segundo momento identificado por Krotsch cuando la UNCPBA, por Ord. 1294 del 1/10/93 de su Consejo Superior, aprobó la suscripción de un Convenio con el MCE de la Nación para el mejoramiento de la calidad universitaria dando paso así a la realización de un Programa de Autoevaluación Institucional. En este marco se acordó la constitución de una Comisión Central de Evaluación con representantes de los distintos claustros y Unidades Académicas. El Rectorado, con la coordinación de la Secretaría Académica, puso a disposición un equipo técnico pedagógico del Área de Planeamiento y Desarrollo Académico. En términos discursivos la iniciativa se presentó como emergente de la necesidad de revisar las estrategias institucionales y de crear mejores condiciones para el crecimiento de la Universidad.

La UNCPBA participó activamente, en el seno del CIN, del proceso de inclusión del tema **Evaluación** en la agenda universitaria argentina. Así, tuvo su representante en la Comisión de Seguimiento y Control del Subproyecto 06 e intervino en todas las instancias abiertas sobre la cuestión. El tema se planteó a partir del documento base para la discusión que fuera elaborado por el entonces Rector, Dr. Juan Carlos Pugliese (h), por lo que la totalidad

de los acuerdos, documentos y aportes sobre evaluación del CIN fueron estudiados y adecuados al proceso que se abiera en la UNCPBA a inicios de los 90. Teniendo en cuenta las recomendaciones surgidas de las Comisiones especializadas del CIN, el equipo provisto por Rectorado se propuso llevar a cabo una investigación para establecer un diagnóstico de la Universidad. Durante esa primera etapa del Programa las actividades desarrolladas sirvieron básicamente para entrar en tema y definir la primera propuesta de Evaluación.

Así se reunió un conjunto de antecedentes que dio lugar a las acciones del Programa de Evaluación Institucional con la finalidad de proporcionar un cuadro de las tendencias provenientes de las distintas Unidades Académicas y la universidad en su conjunto. Fue propósito de todo este ejercicio reunir un material que se encontraba disperso, proveniente de diferentes dependencias, actores y criterios, que al facilitar la discusión sobre este tópico, se relacionara con problemáticas propias y diera lugar a la posibilidad de discutir estrategias con la idea central de superar el estado de fragmentación institucional.⁸ El resultado general de esta primera etapa fue un *Informe Diagnóstico* de características institucionales donde se recabaron y organizaron una serie de datos cuantitativos que contribuyeron a lograr una primera visión del estado de esta Universidad. No obstante se pueden señalar dificultades y/o limitaciones durante esta etapa del proceso de evaluación: problemas de comunicación y circulación de la información al interior de la institución, resistencia por parte de los encargados de las áreas administrativas a aportar información, escasa concurrencia por parte de los representantes de la Comisión de Evaluación a las convocatorias efectuadas por el equipo técnico, entre otros.

En una segunda etapa la información obtenida permitió pasar de un nivel de apreciación general de problemas a su diferenciación sobre las causas que los originaban, delimitando conceptualmente unas de otros. Durante junio de 1995, en función del Convenio de Intercambio Académico con la Escuela Nacional de Administración Pública de la Universidad de Québec se trabajó con el asesoramiento y participación de un especialista.⁹

⁸ En el imaginario de algunos actores de la universidad la situación se resumía con la expresión “nuestra universidad es una federación de facultades”.

⁹ El Prof. Ph D Denis Proulx.

Respecto a las acciones programáticas, metodológicamente la UNCPBA diferenció dos ámbitos: Secretaría Académica de la Universidad y cada unidad académica. Del análisis situacional realizado, cruzando variables generales y específicas, emergió la necesidad de concentrar futuras acciones en: los planes de estudio, el nivel de captación de matrícula, la tasa de graduación.

A fines de 1996 se inició un proceso de Reforma Académica orientado a cambiar la cultura de la organización y cuyos objetivos generales fueron la búsqueda de la excelencia y un mayor desarrollo de los servicios que se ofrecían a la comunidad, proponiéndose la ampliación y flexibilización de la oferta académica y un mayor desarrollo de la investigación y la transferencia, así como también la formación de recursos humanos y la actualización de contenidos de la enseñanza en el marco del mejoramiento de la calidad.

4.1.2. El Proceso de la Evaluación Externa (1999-2000)

Como producto de este proceso llevado a cabo por el Comité de Pares Evaluadores¹⁰ y miembros de CONEAU¹¹ se elaboró el Informe de Evaluación Externa (publicado en el año 2000). En este momento cabe señalar que se produjo un desplazamiento en las funciones que desarrollaba el equipo técnico pedagógico del área de Planeamiento y Desarrollo Académico, y en forma simultánea una centralización del proceso decisional y operativo en la figura del ex Decano de Ciencias Veterinarias, Dr. Néstor Auza, quien se desempeñaba como coordinador por UNCPBA durante esta etapa, y fuera el nuevo rector entre los años 2000- 2008.

El Informe mencionado se pondera la integración al medio, la consistencia entre las políticas desarrolladas desde la conducción, la oferta académica, los proyectos de investigación y transferencia la producción académica y pedagógica, las innovaciones, la capacidad de generar respuesta frente a problemas del entorno social.

Uno de los aspectos que fue evaluado positivamente en esta universidad por la CONEAU, son los criterios regionalistas propios del diseño del Proyecto Institucional (que durante ese momento estaba en proceso de elaboración).

Una de las debilidades señaladas es la diferencia existente en la gestión central políticamente activa y con objetivos claramente definidos frente a otras instancias como el Consejo Superior y las

¹⁰Lidia Fernández, Gustarvo Badía, Raúl Pessacq, Carlos Petignat, Héctor Valle, Juan Villarreal, Nilda Vuotto.

¹¹ Héctor Sauret y Norberto Fernández Lamarra. Ingrid Sverdllick (técnica).

Unidades Académicas en las que el procesamiento de las cuestiones derivadas de los cambios poseen una dinámica más lenta.

En cuanto a las recomendaciones, se sugiere la creación de “una Unidad de Planificación Estratégica que pueda tomar a su cargo la cuestión de plantear los distintos escenarios posibles en los que se desarrollará la vida de la Universidad, determinar las políticas más adecuadas y realizar el seguimiento de su implementación y el control de sus resultados” (CONEAU, 2000:38). Además se recomienda mantener el funcionamiento de la Comisión de Autoevaluación, y el desarrollo y ampliación de la base estadística.

En relación a estas recomendaciones la UNCPBA elaboró un Documento de Planificación Estratégica por solicitud de la SPU, como un documento necesario para hacer frente como Universidad Pública a la denominada “crisis argentina de 2001”, pero nunca creó una Unidad de Planificación estratégica, sólo en el 2008 se crea una comisión también en el rectorado que funcionó 6 meses, sin dejar elaboraciones documentadas. En tanto la Comisión de Autoevaluación dejó de funcionar a partir de la evaluación externa.

Si podemos adelantar que a partir de marzo de 2013 se implementará nuevamente el proceso de autoevaluación institucional.

5. ¿Es posible pensar en nuevas regulaciones del estado en materia de educación superior en la actualidad?

Un punto de inflexión en la Argentina lo constituyó la crisis económica, social y política del 2001-2002, de aquí en adelante se observan modificaciones significativas en torno al rol del estado.

En los primeros años del siglo XXI, los cambios de rumbo en la orientación de las políticas públicas en varios países latinoamericanos, como Venezuela desde 1998, Brasil, Chile, Argentina nos advierten de un momento histórico que suele identificarse en términos de posneoliberalismo. Sader (2008:81) sostiene que el Posneoliberalismo “es una categoría descriptiva que designa diferentes grados de negación del modelo, sin llegar a configurar un nuevo modelo, al mismo tiempo en que un conjunto híbrido de fuerzas compone las alianzas que están en la base de los nuevos proyectos”. Senén González (2008) en

referencia a la Argentina destaca la recuperación de la dimensión política del discurso y del quehacer educativo.

Esta ‘etapa’ posneoliberal se percibe como un proceso de cambios muy complejos y en opinión de algunos autores no puede ser entendida sólo como la recuperación de la intervención estatal. Al respecto Ruth Felder, citada por Senén González, (2008:83) plantea: “la pregunta acerca de los alcances y límites de la acción de gobiernos progresistas en América Latina no tiene una respuesta simple, porque no basta identificar las políticas que se apartan de los postulados de la economía neoclásica ni de observar el mayor o menor activismo estatal.”

En función de lo expuesto el debate gira en torno a si hubo o no hubo reversión de las reformas estructurales de los noventa; para algunos se trata de cambios sustanciales de la situación política. Esto se traduce en el reconocimiento de la dimensión política de las políticas públicas (repolitización de las políticas públicas), tanto en el caso argentino como en otros países de América Latina.

En nuestro país se asiste a una reasunción de las obligaciones del Estado, por ende, éste se constituye en un actor clave y responsable de proveer, garantizar y supervisar la educación. Esto se ve plasmado en una serie de nuevas leyes como las siguientes: Ley de Fondo Nacional de Incentivo Docente (N° 25919/04), Ley de Educación Técnica Profesional (N° 26.058/05), Ley de Financiamiento Educativo (N° 26.075/04), Ley de Educación Nacional (N° 26206/06), Ley de Educación Provincial (N° 13688/0), entre otras.

Frente a esta redefinición del papel del Estado recuperamos lo expresado por Barroso (2005; 2011), quien permite analizar en qué consiste la regulación, en tanto modo de coordinación de los sistemas educativos en nuestro país durante la última década. Por consiguiente, el proceso de regulación comprende no sólo la producción de reglas que orientan el funcionamiento del sistema, sino también el ajuste de la diversidad de acciones de los actores en función de esas reglas.

Al respecto cabe decir que el Estado constituye una fuente esencial de regulación, aunque no es la única. La regulación del sistema educativo y, en especial el nivel de educación superior, resulta de una regulación de las regulaciones, por eso Barroso propone el concepto de *multiregulación*. “Las acciones que garantizan el funcionamiento del sistema educativo no resultan del control directo de la aplicación de una regla sobre la acción de los regulados, sino que son determinadas por un conjunto de dispositivos reguladores, que

muchas veces se anulan entre sí, o por lo menos relativizan la relación causal entre principios, objetivos, procesos y resultados” (Barroso citado por Feldfeber, 2009: 35)

En materia legislativa el nivel superior universitario argentino constituye una asignatura pendiente: no ha sido objeto de modificaciones pues aún se encuentra vigente la Ley de Educación Superior (Nº 24.521) sancionada en el año 1995. Esta ley incluye al sector privado universitario en forma paralela al sector público y define objetivos comunes para ambos sectores; a su vez, precisa mecanismos de acreditación iguales de carrera de grado y postgrado, sin distinción alguna. Por último, habilita al sector público universitario para el cobro de aranceles y la venta de servicios.

Chiroleu, A y Iazzetta, O. (2009) sostienen que “la política universitaria, se presenta como un campo en el que el gobierno de Kirchner (2003-2007) ha mostrado una falta de iniciativa y una tendencia inercial que contrasta con la audacia e innovación evidenciadas en otros rubros[...] los temas de la universidad no lograron ocupar un lugar relevante entre las preocupaciones oficiales” (p. 32).

Otros autores como Moreira, Raus y Gómez Leyton (2008) sostienen que frente a los cuestionamientos, en algunos casos manifestados más a nivel retórico que de las políticas implementadas, persiste aún la matriz de las reformas implementadas durante la década de los noventa.

En suma, el proceso de cambio de esta ley pareciera no estar entre los temas prioritarios de la agenda política-educativa en la actualidad, aunque se visualizan políticas que jerarquizan la actividad científica-tecnológica y se desarrollan algunos programas focalizados en el sistema universitario en términos de inclusión educativa, como el fortalecimiento del sistema de becas, las becas para carreras prioritarias, las mejoras en la infraestructura, entre otros.

En cuanto al proceso de evaluación institucional brevemente relatado en este trabajo nos permite interpretar que las diferentes etapas transitadas -autoevaluación, evaluación externa, elaboración del proyecto de planificación estratégica- contribuyeron a redefinir formas del ejercicio del poder al interior de la UNCPBA y fortalecer posiciones de poder a ciertos actores del campo universitario que competían en el campo político y académico. A su vez coincidimos con Krotsch en que la UNCPBA encontró la posibilidad de posicionarse estratégicamente frente a las políticas de evaluación de la SPU que intentaba construir

consenso entre las universidades en relación a entender a la evaluación como una vía para obtener incentivos que permitieran introducir reformas a nivel institucional.

Por último expresamos que encontrar nuevos sentidos a la evaluación en diferentes ámbitos -institucional, docencia, investigación, entre otros- que signifiquen reales alternativas a las modalidades instauradas por el neoliberalismo hasta en las mismas subjetividades significa no sólo producir rupturas en las políticas públicas sino también en las prácticas de los propios actores del campo académico. Las alternativas, son construcciones colectivas.

6. Bibliografía consultada

Aboites Aguilar, H. (2008). Universidad Latinoamericana: conducción y gobierno en tiempos de encrucijada. En Araujo, S. (comp.) *V Encuentro Nacional y II Latinoamericano La Universidad como objeto de investigación: democracia, gobernabilidad, transformación y cambio de la educación superior universitaria* (pp. 42-60). Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Araujo, S. (2003) *Universidad, investigación e incentivos. La cara oscura*. La Plata: Al Margen.

Arocena, R. (2004). Las reformas de la educación superior y los problemas del desarrollo en América Latina. En *Educação & Sociedade*, Nº 88. Disponible en FLAPE. Boletín Referencias Nº 32, <http://www.foro-latino.org/>.

Ball, S. (2002) “Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas” en Narodowski, Nores y Andrada *Nuevas tendencias en políticas educativas...* (pp.102 a 128)

Barroso, Joao (2005) “*O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas*”, en: *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 26, n. 92, p. 725-751.

Bittencourt, A. (2011). Presentación: Estrategias de formación de intelectuales y políticos de la educación. En *Revista Colombiana de Educación*, Nº 61, pp. 12-19.

Bourdieu, P. (1981). Décrire et Prescribe. Note sur les conditions de possibilité de l'efficacité politique. En *Actes de la recherche en sciences sociales* Nº 38, pp. 69-73.

Brunner, J (2006) Mercados universitarios: Ideas, instrumentaciones y seis tesis en conclusión. Santiago de Chile (mimeo).

Cooper, F. (2001). ¿Para qué sirve el concepto de globalización ? La perspectiva de un historiador africanista. Versión original en *African Affairs*, N° 399, pp. 189-214. Traducción del inglés de Alicia Campos Serrano.

Chiroleu, A. (2010). Políticas de Educación Superior en América Latina en el siglo XXI. ¿Renovación, ambigüedad o continuismo? En *Congreso 2010 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*. Toronto.

Chiroleu, A. y Vilosio, L. (2007). Los organismos internacionales y la educación superior. Recomendaciones y propuestas para el siglo XXI. En Marquina, M. y Soprano, G. (coord.) *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la educación Superior* (pp. 57-75). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Dupriez, V Y Maroy, C (2000) “La regulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone”, *Revue française de Pédagogie*, pp.73-87.

Dutercq, Yves – VAN Zanten, Agnès: “*L'évolution des modes de régulation de l'action publique en éducation*”. Education et Sociétés, N° 8, 2001/2.

García, L., Zelaya, M., Di Marco, C.(2010) “Las universidades regionales argentinas entre la crisis del estado social y el auge del neoliberal”, en *Cuadernos de Educación: Sujetos, culturas, territorios*, N° 8. Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Filosofía y Humanidades, Córdoba.

Krotsch, P; Camou, A; Prati, M (coordinadores) (2007) *Evaluar la evaluación: políticas universitarias, instituciones y actores en la Argentina y América Latina*. Editorial Prometeo, Buenos Aires.

Krotsch, P. (2002). El proceso de formación e implementación de las políticas de evaluación de la calidad en la Argentina. En *La universidad cautiva legados, marcas y horizontes* (pp. 153-178) La Plata: Al Margen.

----- (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.

----- (1993) “La universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado?” en, *Sociedad* N° 3, Facultad de Ciencias Sociales de la U.B.A., Bs. As.

Maroy, Christian (2006) *Ecole, regulation et marché*. París, PUF.

Miranda, E. (2008) Entre lo deseable y lo posible: Aportes par el debate sobre una nueva Ley de Educación Superior en Argentina. En ARAUJO, S. (Comp.) V Encuentro Nacional y II Latinoamericano. La universidad como objeto de investigación: democracia, gobernabilidad, transformación y cambio de la educación superior universitaria. UNCPBA, Tandil.

Moreira, C.; Raus, D. y Gómez Leyton, J. (coords.) (2008) *La Nueva política en América Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo:FLACSO Uruguay Ediciones TRILCE

Musselin, C (2001) *La larga marcha de las universidades francesas*, Ed. PUF (traducción Luciana Marteau)

Neave, G Y VAN Vught, F. (1994) *Prometeo Encadenado. Estado Educación superior en Europa*. Gedisa, España.

OSZLAK, O. (1997) “Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego”, en Oszlak, O. (comp.) Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego. Vol. 1. Colección CEA-CBC. Oficina de Publicaciones del CBC. Buenos Aires.

Perez Lindo, A. Prologo en Altbach, P.G y MCGILL Peterson, P. *Educación superior en el Siglo XXI. Desafío global y respuesta nacional*. Buenos Aires: Editorial Biblos,p. 3-7,2000.

Sader, E. (2008) *Refundar el estado. Posneoliberalismo en América Latina*. Capítulo: América Latina, entre el posneoliberalismo y el futuro. Charla del 3 de junio en CTA. Ediciones CTA/CLACSO, Buenos Aires.

Santos B De Sousa. *La universidad del siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. Buenos Aires : Editorial Miño y Dávila,2005.
Fuentes consultadas

UNCPBA (1994). Informe Diagnóstico. Tandil, Argentina.

UNCPBA. (1995) Misión de Evaluación y Diagnóstico de la UNCPBA.

UNCPBA (1998). Informe de Autoevaluación. Tandil, Argentina. UNCPBA, Tandil

CONEAU (2000): Informe Final Evaluación Externa de la UNICEN (1999-2000).

UNCPBA (2001). Planificación estratégica de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Equipo de Compaginación y Edición. MACHADO, C, VANNONI, G, DI MARCO, C, AUZMENDI, A. Tandil, Argentina.